

# 国有企业内部审计的职能定位与发展对策

方耀民

(厦门大学 经济学院, 福建 厦门 361005)

**关键词:** 国有企业; 内部审计; 职能定位

**摘要:** 首先考察了我国国有企业内部审计的现状及其成因; 进而剖析了内部审计职能定位转变及加强对国有企业转机建制、建立现代企业制度的重要意义; 最后探讨了具体的政策建议。

**中图分类号:** F275

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672- 4755( 2003) 03- 0098- 02

内部审计是现代企业治理机制的一个重要标志, 是现代公司制度的重要组成成分。我国国有企业要转机建制、实现现代企业制度化转变, 一个不容忽视的因素便是建立起合理有效的内部审计制度。

## 一、我国国有企业内部审计现状及成因分析

受计划经济体制存留影响, 我国国有企业的内部审计制度在很大程度上只停留在徒有其名的状态, 机构不健全、人员匮乏、技术手段落后, 更为关键的是其对企业经营运作所能起到的作用微乎其微。具体而言:

从内部审计机构设置上来看。我国内部审计是在政府审计的推动下建立和发展起来的, 而不是企业出于自身的内在需要提出的, 因此内部审计机构的设置存在着严重的先天不足。新修订的《会计法》虽然提出了内部审计方面的法律要求, 但未对内部审计机构设置做出具体规定。因此, 目前企业中关于内部审计机构的设置情况不一。虽然大部分企业都设有内部审计部门, 但基本都处于与其他职能部门平行的地位, 致使其工作流于形式, 作用也难以发挥, 有些中小企业甚至还没有独立的内审部门, 无法保证内部审计的独立性和权威性从内部审计的范围来看。内部审计人员是作为单位领导在经济管理和经济监督方面的参谋和助手来进行工作的, 其审计报告不具有法律效力, 它既可进行内部财务审计和经济效益审计, 又可进行事后审计和事前审计。但在实际工作中, 内部审计大多还是以已经发生的财务事项为被审计对象, 重点审查会计资料的真实性和合法性, 目的是防止、检查财务收支的错弊, 而对企业的经营管理问题则较少涉及。

从内部审计的作用来看。对于内部审计而言, 一方面它必须以法律为准绳, 履行财务审计的监督职能, 发挥审计的制约作用; 另一方面, 它还要履行经济效益审计的评价职能, 促使本单位改善经营管理, 提高经济效益, 充分发挥审计的促进作用。总之, 我国国有企业内部审计机构不健全, 人员缺乏, 技术手段落后, 与我国社会主义市场经济对内审工作的要求还相距甚远。

分析我国国有企业内审止步不前的成因, 主要植根于国有企业本身固有的特点, 具体而言有如下几方面: 国有企业产权不明晰; 国有企业整体管理水平落后, 制约了

内部审计的发展; 国有企业领导对内部审计认识不足; 法律规范不健全, 可操作性不强。尽管我国新修订的《会计法》等对内部审计都有要求, 但规定得比较原则, 在实际工作中难以操作。国外先进的内审经验在我国得不到应用和推广, 内审工作依然局限于审查财产、资金是否安全完整, 查核舞弊行为, 对违反法律规范的责任人处罚太轻, 甚至不进行处理, 这就使原本基础薄弱的内部审计举步维艰。

## 二、国有企业内部审计职能定位探讨

要建立起与国有企业的制度建设相匹配的内部审计制度来, 首先必须充分认识到国有企业内部审计的职能定位, 以之为目标和衡量标准, 才有可能在现实运作中实现内审制度的完善和发展。

一般说来, 随着经济的发展和经济组织形式的演变, 内部审计职能目前正经历着由“监督导向型”向“服务导向型”的转变。现代内部审计更多侧重于“服务”, 即经济评价, 内部审计人员除了及时、准确地向管理当局报告有关查错防弊和资产保护信息之外, 更重要的任务是针对管理和控制的缺陷, 提出建设性意见和改进措施, 协助管理人员更有效地管理和控制各项活动, 以提高经济效益。但作为国有企业, 其固有的产权属性决定了其内部审计并不能简单定位为服务职能, 而应综合各方面因素, 形成包含监督、评价、管理和服务等各方面作用的职能体系。具体而言:

### (一) 监督职能

这是内部审计的原始职能, 主要是监督企业成员在其被授权的范围内能否有效履行职责, 保证企业各项经济活动符合国家法律法规及本企业制定的发展目标和发展战略, 符合本企业的规章制度和工作程序。在社会主义市场经济条件下, 政府和国有企业的关系已由直接行政管理转变为资产委托经营关系, 因而国有企业内部审计的监督职能为资产责任监督, 即对国有资产保值增值的监督。国有企业法人除了对国有资产负保值增值责任外, 还应对企业的债权债务、经营合伙人等履行相应的经济责任; 因此, 对国有企业的资产保值增值情况、资产质量、债权债务状况进行有效监督是国有企业内部审计的重要职责。

收稿日期: 2003- 08- 21

作者简介: 方耀民( 1964— ), 福建厦门人, 厦门水务集团有限公司总会计师, 厦门环境科技发展股份有限公司董事、总经理。

## (二) 评价职能

国有企业内部审计的评价是指企业审计人员依据一定的标准对所检查的经济活动和效果进行分析和判断。随着经济的发展和竞争的激化, 决定企业兴衰成败的关键性因素在很多情况下不是资金的多少, 而是产品的竞争力, 这又取决于企业的技术实力和推动技术进步的能力。开发引进新技术新产品需要资金的投入, 这不仅会引起即时经济效益的下降, 同时也存在程度不等的未来风险, 因此, 技术进步和经济效益在短期内常存在矛盾。这就需要内部审计部门独立地、客观地进行评价, 使引进先进的生产技术与保持良好的经济效益相协调。企业内审在掌握企业实际运行情况的基础上客观地评价企业的运行效果、找出存在的缺陷和不足、衡量技术创新或引进在长期的风险和收益及其对企业长远发展的影响, 并综合评价技术、资金、效益状况和发展, 从而为企业管理者决策提供依据。对处于产品技术急待更新换代、产业结构面临升级压力的国有企业而言, 评价职能显然十分重要。

## (三) 管理职能

国有企业内部审计的管理职能是指通过企业内部审计人员独立的检查和评价活动, 衡量和评价企业内部管理的适当性和有效性的职能。由于体制的影响和政策保护, 我国的国有企业大部分还为成为真正意义上的现代企业, 自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的机制在大多数企业并未形成。随着企业自主权的不断扩大, 企业经营的风险也不断加大, 这就要求企业内部审计对企业的经营活动全过程进行监督和评价, 及时发现问题, 找出企业管理的薄弱环节, 提出改进措施和意见, 从而提高其经济效益。尽管内部审计人员并不具有实施具体管理的权限, 但其相对独立的地位和对企业经营状况的了解使其具备了从企业长远、全局发展高度检查、分析、考虑问题的能力; 通过其对管理活动的具体评价, 又使其具备了及时、有效纠正企业经营过程中的错误和弊端的能力。与其他管理职能部门相比, 内部审计部门的管理职能具有全面性、独立性和客观性的优点。

## (四) 服务职能

国有企业内部审计的服务职能是通过对被检查的经济活动的分析、评价, 向企业领导者提出改进工作的建议和提供咨询等服务, 从而帮助管理人员有效履行职责, 提高工作质量的功能。如上所述, 内部审计的服务导向性转型已成为目前的大势所趋, 为实现与世界的逐步接轨, 国有企业内部审计也应对此予以充分重视。至于服务职能的具体界定, 由于国内各类文献介绍和分析已有不少, 在此不再赘述。

## 三、我国国有企业内部审计发展对策探讨

针对上文分析的我国国有企业内部审计目前存在的问题, 立足于监督、评价、管理、服务的综合职能定位, 我国内部审计应在以下几方面着手进行改造:

第一, 以强化公司治理结构为契机, 重建企业内部审计体系。随着现代企业制度的建立, 公司治理结构逐步得到加强, 为重建科学、有效的内审体系创造了良好的外部环境。新的内审体系应包括三个层次的内审计部门。第一个层次是审计部, 是企业内部审计的基础和核心, 在设置上应高于其他各职能部门, 其构成人员应由总经理任命, 业务上接受双重领导, 即对总经理和上级审计委员会负责。第二个层次是审计委员会, 其人员由董事会任命, 直接对董事会负责。根据实际情况, 前两个层次的内审机构亦可合并为审计委员会, 同时对总经理和董

事会负责。第三个层次是监事会领导的最高审计委员会, 其人员由股东大会选出, 对全体股东负责, 其成员应具有更广泛的代表性, 防止董事会的内部人控制现象, 这是内部审计的最高层次, 具有较强的独立性和权威性。

第二, 提高对企业内部审计的认识, 加强企业内部审计制度建设。一是企业领导要转变观念, 认识到内部审计工作的重要性, 将企业内部审计作为一个管理职能机构来对待; 二是要创造便利条件, 加强审计制度的制定, 促进监督、内控职能的实现; 三是要强化企业内部审计的时效性、权威性, 通过各种方法提高企业内部审计的地位。

第三, 改进内部审计手段, 扩大内部审计的范围。应广泛深入地应用计算机辅助内部审计, 通过审计软件, 借助科学的统计抽样方法, 既能做到扩大信息收集范围, 又能减轻内审人员的工作强度, 提高内审工作的效率和准确性, 使内部审计领域由过去的财务审计逐步扩展到绩效审计和审计咨询。内部审计的重点也由内部检查和监督向内部分析和评价方面转变, 真正地为企业内部经营管理、提高经济效益发挥作用。

第四, 确定企业内部审计计划和审计程序。企业内部审计部门开展工作必须确定工作计划, 明确审计目标及其任务, 并按一整套程序去运作, 从而有条不紊地完成工作。(1) 将审计工作计划重点转移到经济效益审核上来, 才能得到企业领导和各方面的支持和重视。企业内部审计既要企业的经济活动进行监督和控制, 又要为企业加强管理出谋划策, 力争做到事前完善。这样才能使审计工作由被动变主动。(2) 严格履行内部审计程序, 力争做到按组织程序、工作程序来完成工作, 防止工作无序化造成不必要的损失。每项审计完成前要做到不泄密, 审计完成后, 要提出审计报告, 按照审计程序提交给有关部门或有关领导, 并记录工作细节。

第五, 加强内审人员的队伍建设, 努力提高其业务水平。随着内部审计由财务领域向经营和管理领域延伸, 审计机构在人员组成上也应该实现多元化, 不仅要有懂财务与审计的人员, 而且要适当选择一些实践经验丰富、业务水平较高的人员充实内部审计队伍。同时, 要建立起内部审计人员的从业资格考试与考核制度, 加强对内审人员进行后续教育工作, 使内部审计人员能够及时地更新知识, 掌握新的审计技能和方法, 适应现代企业内部审计多方面、全方位的要求。

第六, 加强内部审计的理论研究, 以科学的理论指导内部审计实践。近年来, 内部审计在审计对象、审计手段、审计目标等方面都发生了新的变化, 这对促进内审业务的改进和提高都具有重要影响。内部审计已进入风险管理的新领域, 内审的性质由独立评价活动变为独立、客观保证和咨询活动, 内审目标从协助组织成员有效履行责任发展为帮助组织实现其目标。因此, 我们要加强内部审计的理论研究, 建立行之有效的内部审计规范体系, 促进内部审计加快发展。

## 参考文献:

- [1] 赵成雄. 国有企业改制内部审计的功能[J]. 中国审计信息与方法, 2000, (03).
- [2] 吴秀斌. 内部审计如何在国有企业改革与发展中发挥作用[J]. 中国审计信息与方法, 2000, (12).
- [3] 王雅玲. 加强国有企业内部审计, 防止国有资产流失[J]. 当代审计, 2001, (02).
- [4] 刘欣. 完善国有企业内部审计, 加快建立现代企业制度[J]. 林业财务与会计, 2001, (05).

责任编辑: 迈 夫